Submission to the
House of Commo... Standing Committee on Finance
in regards to Bill C-18

An Act to amend the Federal-Provincial
Fiscal Arrangements Act

Hon. Norman Betts
Minister of Finance
Government of New Brunswick

April 26, 2001

I am appearing this morning, along with my Atlantic colleagues, in regards to Bill C-18, *An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*.

Bill C-18 relates specifically to the ceiling on the Equalization Program. The ceiling is a longstanding concern to New Brunswick, since its inception in 1982-83.

Atlantic Premiers, and Finance Ministers, are gravely concerned about the potential impacts of the ceiling on equalization, and have called upon the federal government for its permanent removal.

Concerns about the ceiling, and its potential impact, are not limited to equalization-recipient provinces. At the August, 2000 Annual Premiers Conference, premiers joined together to issue a call for removal of the ceiling on equalization payments, in concert with other fiscal reforms.

In effect, Bill C-18 would amend the Act such that the ceiling on the Equalization Program would be removed for 1999-2000. While I view this as a positive step, I am disappointed that the ceiling on equalization has not been permanently removed. In fact, the proposed change in Bill C-18 would not even allow for equalization entitlements to grow up to the level of growth of the economy for 2000-01 and future years, as has historically been the case.

The federal government introduced the ceiling on equalization in 1982-83 as an affordability measure. While cognizant of the perils of open-ended programs, New Brunswick has opposed this measure since its inception, particularly given the unique, and critical, role that the Equalization Program plays within the federation.

The Equalization Program was introduced in 1957, and has become a central feature of our federation. The 1997 Report of the Auditor General of Canada reaffirmed that Equalization is a vital feature, and one of the main successes, of the Canadian federation.

The purpose of the Equalization Program is to raise, to a standard level, the per capita revenue-raising capacity of recipient provinces, such that all provinces have the ability to provide reasonably comparable levels of public services and taxation to their citizens. It is through this program that the playing field is leveled somewhat among provinces.

The importance of the Equalization Program is underscored by its inclusion in amendments to the Constitution in 1982. Section 36(2) states:

> *Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.*

The ceiling on equalization payments violates the spirit and intent of the constitutional commitment, by limiting the capacity of the Program to achieve its fundamental objectives.

When the ceiling applies, equalization-recipient provinces receive entitlements that are less than what is determined by the formula. Formula-determined entitlements are scaled back to the ceiling level on a per capita basis. As a result, recipient provinces are no longer equalized to the level of the designated program standard, resulting in a widening of fiscal disparities that the formula is designed to reduce.

Prior to 1999-2000, the ceiling applied in four fiscal years - 1988-89, 1989-90, 1990-91 and 1993-94 - and removed in excess of $3 billion in formula-determined entitlements from equalization-recipient provinces. For New Brunswick, this resulted in reductions to formula-determined entitlements exceeding $190 million.

Leading up to the 1999 program renewal, the ceiling level was determined in a relatively consistent manner. First, a base year was established, in which the ceiling on equalization could not apply. In the base year, recipient provinces were guaranteed their formula-determined entitlement. Then, the ceiling level for future years was established based on the cumulative rate of growth in the economy from the base year, applied to the base year entitlement level. The base year entitlement closely mirrored formula-determined entitlements.

The 1999 equalization program renewal represented a departure from past practice. The ceiling was again re-based, to 1999-2000. However, unlike past practices, an arbitrary ceiling level of $10 billion was established for 1999-2000, with future years' entitlements permitted to grow up to the rate of growth in cumulative GDP from the fixed, base year level. As a result, the ceiling could apply in the base year, as well as future years. Under current legislation, for 2000-01, the ceiling level is estimated at $10.8 billion, based on the current GDP growth projection of 8.4%.

This change was implemented in large part due to affordability concerns of the federal government. It was also intended to address concerns expressed previously by the Auditor General of Canada as to the uncertainty associated with a base year entitlement that changed as new data became available.

It should be pointed out that this change resulted in a substantial ratcheting down of the ceiling level for 1999-2000 and future years. In fact, it resulted in an unprecedented reduction to the ceiling level.

If past practice had been followed, the ceiling would not apply in 1999-2000. Formula-determined entitlements for 1999-2000, which are currently estimated to be slightly below $10.8 billion, would serve as the base for establishing the ceiling level for future years. Given the GDP growth projection of 8.4%, the ceiling level for 2000-01 would be in the order of $11.7 billion, as opposed to $10.8 billion under current legislation.

Bill C-18 proposes to remove the fixed ceiling level of $10 billion for 1999-2000. As a result, entitlements for the year in question would be based on the latest estimate of formula-determined entitlements, which, as noted previously, is $10.8 billion. The removal of the ceiling for 1999-2000 would be consistent with past practices, whereby the ceiling could not apply in the base year.

However, under Bill C-18, the ceiling level for 2000-01 and future years would continue to be calculated using the $10 billion fixed level for 1999-2000, and not the latest formula-determined entitlement. As a result, the 2000-01 ceiling level under this Bill would be $10.8 billion, based on 8.4% GDP growth. Given that entitlements for 1999-2000 are currently estimated at just below $10.8 billion, this would allow for minimal program growth, far below the rate of growth of GDP. In contrast, past practice would have allowed for program growth of up to the growth rate of GDP from the 1999-2000 base year entitlement.

It is conceivable that, under the proposed Bill C-18, entitlements for 2000-01 could be restricted to a level below that of 1999-2000 formula-determined entitlements. This would result in a ceiling allowing for negative growth, as opposed to growth, on a year-over-year basis. This situation cannot be permitted to happen.

Given current circumstances, there is a very strong likelihood of the ceiling applying for 2000-01 and, possibly, future years. At the same time that less-affluent provinces are facing the possibility of reductions to formula-determined entitlements, the federal fiscal outlook is very positive, now and for the foreseeable future.

To put the impact of the ceiling on equalization in perspective, the ceiling for 1999-2000 is currently reducing New Brunswick's formula-determined entitlement by $50 million, pending the adoption of Bill C-18. In today's terms, $50 million provides New Brunswickers with approximately 11 days of health care. It provides for in the order of 1,000 nurses. It translates into a further 25 kilometers of new, four-lane highway. From a revenue perspective, it translates into more than 5 percent of provincial personal income tax revenues.

Bill C-18 is all the more troublesome given statements by the Prime Minister at the September, 2000 First Ministers Meeting. It was noted, in a communiqué emanating from that meeting, that "the Prime Minister agreed to take the necessary steps to ensure that no ceiling will apply to the 1999-2000 fiscal year. Thereafter, the established Equalization formula will apply, which allows the program to grow up to the rate of growth of GDP".

As I noted previously, Bill C-18 is a positive step in that it removes the ceiling for 1999-2000. However, it does not uphold the commitment of the Prime Minister. It is also inconsistent with past practice, by not allowing entitlements to grow up to the level of growth in the economy.

The proposed removal of the ceiling for 1999-2000, under Bill C-18, sends some important messages:

One, it recognizes the importance of the Equalization Program to the less-affluent provinces, and its role in ensuring that the constitutional commitment can be better met.

Two, it recognizes that the arbitrary ceiling level of $10 billion was set too low. This level was established at a time when program entitlements were underestimated considerably, which had a direct bearing on the establishment of the ceiling level.

And, three, it indicates that the program, for 1999-2000, is affordable to the federal government, without the need for an equalization ceiling.

By extension, this would suggest that allowing the program to grow with GDP from the 1999-2000 formula-determined level is affordable to the federal government. Gross domestic product is a commonly used indicator of economic growth and prosperity. Since the inception of the ceiling, both GDP growth and growth in gross national product have been used as the federal affordability measure.

New Brunswick strongly believes that, on principle, the ceiling on equalization should be eliminated, and we will continue to pursue the permanent removal of the ceiling on equalization. In the context of Bill C-18, New Brunswick would support an amendment that would remove the ceiling for the duration of the current equalization renewal period, as an interim measure.

Barring its removal, modifications should be made to Bill C-18 such that program entitlements for 2000-01 and future years can grow up to the rate of growth of cumulative GDP from the formula-determined 1999-2000 level.

I thank you for the opportunity to appear before the Committee today, and I trust that my concerns, and those of my Atlantic colleagues, will be given due consideration.

Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-18

Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

L'hon. Norman Betts
Ministre des Finances
Gouvernement du Nouveau-Brunswick

le 26 avril 2001

Je comparais devant vous ce matin, en compagnie de mes collègues de la région de l'Atlantique, au sujet du projet de loi C-18 intitulé *Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*.

Le projet de loi C-18 traite explicitement du plafond du Programme de péréquation. Depuis son instauration en 1982-1983, le plafond est une préoccupation constante du Nouveau-Brunswick.

Les premiers ministres et les ministres des Finances de l'Atlantique sont inquiets des répercussions potentielles du plafond de péréquation et ont demandé au gouvernement fédéral de l'éliminer de façon définitive.

Les provinces bénéficiaires ne sont pas les seules à s'inquiéter du plafond et des répercussions potentielles qu'il pourrait entraîner. À la Conférence annuelle des premiers ministres d'août 2000, les premiers ministres se sont ralliés pour réclamer, parmi d'autres réformes budgétaires, l'élimination du plafond des paiements de péréquation.

Dans les faits, le projet de loi C-18 modifierait la loi de façon à éliminer le plafond du Programme de péréquation pour 1999-2000. À mon avis, voilà une mesure positive, mais je suis déçu de constater que le plafond de péréquation n'est pas éliminé de façon définitive. En réalité, la modification proposée au projet de loi C-18 ne permettra même pas aux droits au titre du Programme de péréquation d'augmenter au rythme de croissance de l'économie en 2000-2001 et après, comme c'était le cas auparavant.

Le gouvernement fédéral a instauré le plafond des paiements de péréquation en 1982-1983 comme une mesure de contrôle des coûts. Bien qu'il soit conscient des dangers des programmes non limitatifs, le Nouveau-Brunswick s'est opposé à cette mesure depuis le début, surtout en regard du rôle unique et essentiel que joue le Programme de péréquation dans la fédération.

Le Programme de péréquation, mis en œuvre en 1957, est devenu une caractéristique centrale de notre fédération. Le Rapport du vérificateur général du Canada de 1997 réitère que le Programme de péréquation est une caractéristique essentielle, et l'une des plus grandes réussites, de la fédération canadienne.

Le Programme de péréquation vise à rehausser au niveau de la norme établie la capacité à percevoir des recettes par habitant des provinces bénéficiaires, de telle sorte que ces provinces soient en mesure d'assurer des niveaux de services publics et de fiscalité comparables à ceux des autres provinces. Grâce au Programme, les règles du jeu sont plus équitables parmi les provinces.

L'inclusion du Programme de péréquation dans les modifications constitutionnelles de 1982 en souligne l'importance. Le paragraphe 36(2) précise que:

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le plafond des paiements de péréquation contrevient à l'esprit et à l'intention de l'engagement constitutionnel en limitant la capacité du Programme d'atteindre ses objectifs fondamentaux.

Lorsque le plafond est appliqué, les provinces bénéficiaires reçoivent des paiements de péréquation inférieurs à la somme calculée au moyen de la formule. Les droits calculés selon la formule de péréquation sont rabaissés au niveau du plafond en fonction du nombre d'habitants. Il s'ensuit que, les provinces bénéficiaires n'atteignant plus le niveau de la norme désignée, les inégalités financières que la formule est censée réduire s'élargissent.

Avant 1999-2000, le plafond a été appliqué à quatre reprises, soit aux exercices 1988-1989, 1989-1990, 1990-1991 et 1993-1994, et a éliminé plus de 3 milliards de dollars des sommes calculées selon la formule auxquelles avaient droit les provinces bénéficiaires de paiements de péréquation. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, les réductions des droits calculés selon la formule de péréquation ont dépassé 190 millions de dollars.

Jusqu'au renouvellement du Programme en 1999, le niveau du plafond était fixé de manière relativement constante. D'abord, on établissait une année de base à laquelle le plafond des paiements de péréquation ne pouvait s'appliquer. Durant l'année de base, il était garanti que les provinces bénéficiaires recevraient leurs droits calculés selon la formule. Puis, le niveau du plafond des années subséquentes était établi en fonction du taux de croissance économique cumulatif par rapport à l'année de base, appliqué au niveau du droit établi pour l'année de base. Les droits au titre de l'année de base concordaient à peu près aux droits calculés selon la formule.

En 1999, le renouvellement du Programme de péréquation n'a pas eu lieu selon l'usage. Le plafond a été calculé par rapport à une nouvelle année de base, soit 1999-2000. Toutefois, contrairement aux années antérieures, un plafond arbitraire de 10 milliards a été fixé pour 1999-2000, et les droits des années futures peuvent augmenter jusqu'à concurrence du taux de croissance du PIB cumulatif à partir du niveau fixé pour l'année de base. Il s'ensuit que le plafond pourrait s'appliquer à l'année de base, comme aux années subséquentes. En vertu des mesures législatives actuelles, le plafond est estimé à 10,8 milliards de dollars en 2000-2001, selon la projection de croissance actuelle de 8,4 % du PIB.

Ce sont surtout les préoccupations du gouvernement fédéral pour contrôler ses coûts qui ont mené à cette modification du plafond. Il s'agissait aussi de répondre aux préoccupations exprimées antérieurement par le vérificateur général du Canada, qui avait commenté l'incertitude engendrée par un droit au titre d'une année de base qui changeait au fur et à mesure que de nouvelles données étaient connues.

Il faut souligner que cette modification a eu pour effet de sensiblement rabaisser le niveau du plafond pour 1999-2000 et les années subséquentes. En fait, elle a entraîné une réduction sans précédent du plafond.

Si l'usage passé avait été suivi, le plafond n'aurait pas été appliqué en 1999-2000. Les droits calculés selon la formule pour 1999-2000, lesquels, selon les estimations, se situeraient légèrement sous les 10,8 milliards de dollars, serviraient de base pour fixer le plafond des années futures. Étant donné la projection de croissance de 8,4 % du PIB, le plafond de 2000-2001 serait de l'ordre de 11,7 milliards de dollars, et non de 10,8 milliards comme le prescrit la mesure législative actuelle.

Le projet de loi C-18 propose d'éliminer le plafond fixe de 10 milliards de dollars pour 1999-2000. Ce faisant, les droits pour l'année en question seraient fondés sur l'estimation la plus récente des droits calculés selon la formule, lesquels seraient, comme nous l'indiquions, de 10,8 milliards de dollars. L'élimination du plafond pour 1999-2000 serait conforme à l'usage passé, selon lequel le plafond ne pouvait être appliqué à l'année de base.

Toutefois, en vertu du projet de loi C-18, le plafond de 2000-2001 et des années futures continuera à être calculé en fonction du niveau de 10 milliards de dollars fixé pour 1999-2000, et non du droit le plus récent calculé selon la formule. La conséquence est que le plafond de 2000-2001 en vertu du projet de loi serait de 10,8 milliards de dollars, si l'on prend un taux de croissance du PIB de 8,4 %. Comme les droits pour 1999-2000 sont actuellement estimés à un peu moins de 10,8 milliards, la croissance permise du Programme serait au minimum, bien en deçà du taux de croissance du PIB. Or, l'ancienne façon de calculer aurait permis une croissance du Programme pouvant atteindre le taux de croissance du PIB à partir des droits de 1999-2000 au titre de l'année de base.

Il est concevable que, en vertu du projet de loi C-18 qui est proposé, les droits de 2000-2001 soient limités à un niveau inférieur aux droits de 1999-2000 calculés selon la formule. Cela signifierait d'une année à l'autre un plafond permettant une croissance négative, plutôt qu'une croissance positive. On ne peut laisser une telle situation se produire.

Étant donné les circonstances actuelles, il est très probable que le plafond s'applique en 2000-2001 et, peut-être, aux années futures. Tandis que les provinces moins nanties doivent envisager la possibilité de réductions des droits calculés selon la formule, la position financière du gouvernement fédéral est très positive et le demeurera dans un avenir prévisible.

Pour mettre les répercussions du plafond des paiements de péréquation en perspective, précisons que, en attendant l'adoption du projet de loi C-18, le plafond de 1999-2000 réduit présentement de 50 millions de dollars la somme à laquelle le Nouveau-Brunswick a droit selon la formule. De nos jours, avec 50 millions de dollars, on peut fournir environ 11 jours de soins de santé aux Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises, assurer le coût d'un millier d'infirmières ou construire 25 kilomètres de nouvelle autoroute à quatre voies. Sur le plan des recettes, cette réduction représente plus de cinq pour cent des recettes provinciales perçues au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le projet de loi C-18 est d'autant plus inquiétant si l'on se rappelle les déclarations du premier ministre du Canada en septembre 2000, à la réunion des premiers ministres. Dans un communiqué émanant de la réunion, « le Premier ministre a convenu de prendre les mesures

nécessaires pour qu'aucun plafond ne soit appliqué à l'année financière 1999-2000. Par la suite, la formule de péréquation établie s'appliquera, la péréquation augmentant au rythme de croissance du PIB. »

Comme je l'ai déclaré plus tôt, le projet de loi C-18 est une mesure positive, puisqu'il élimine le plafond pour 1999-2000. Cependant, ce projet de loi ne respecte pas l'engagement du premier ministre, et il ne suit pas l'usage passé en ne permettant pas aux droits d'augmenter au rythme de croissance de l'économie.

L'élimination du plafond que propose le projet de loi C-18 pour 1999-2000 transmet des messages importants :

Premièrement, le projet de loi reconnaît l'importance du Programme de péréquation pour les provinces moins nanties et son rôle dans l'assurance que l'engagement constitutionnel peut être mieux rempli.

Deuxièmement, il reconnaît que le plafond fixé arbitrairement à 10 milliards de dollars était trop bas. Au moment où ce niveau a été fixé, les droits au titre du Programme étaient sensiblement sous-estimés, ce qui a eu un impact direct sur l'établissement du niveau du plafond.

Enfin, troisièmement, il montre que le gouvernement fédéral a les moyens financiers d'offrir le Programme en 1999-2000 sans qu'il soit nécessaire d'appliquer un plafond de péréquation.

On pourrait donc penser que le gouvernement fédéral a les moyens financiers de permettre au Programme d'augmenter au rythme de croissance du PIB à partir du niveau de 1999-2000 calculé selon la formule. Le produit intérieur brut est un indicateur couramment utilisé pour mesurer la croissance économique et la prospérité. Depuis l'instauration du plafond, la croissance du PIB et la croissance du produit national brut ont toutes deux représenté la mesure de la capacité financière fédérale.

Le Nouveau-Brunswick croit fermement que, par principe, le plafond de péréquation doit être aboli, et nous continuerons de faire pression pour obtenir son élimination définitive. Dans le contexte du projet de loi C-18, le Nouveau-Brunswick est disposé à appuyer, comme mesure provisoire, un amendement qui éliminerait le plafond pour la durée de la période actuelle de renouvellement du Programme de péréquation.

À défaut de son élimination, il faudrait apporter au projet de loi C-18 des modifications faisant en sorte que les droits au titre du Programme pour 2000-2001 et les années futures puissent augmenter au rythme de croissance du PIB cumulatif à partir du niveau de 1999-2000 établi par la formule.

Je vous remercie de cette occasion de comparaître devant le Comité aujourd'hui, et j'espère que mes préoccupations ainsi que celles de mes collègues de l'Atlantique seront dûment prises en considération.